

環境重視型森林政策の実現過程に関する研究

環境・地域政策系 岡田 久仁子

世界およびわが国の森林政策は、1970年代から徐々に変わり出し、1992年の地球サミット以降明確に変化を遂げている。その内容は、木材生産重視から森林の多面的機能重視の政策へのシフト、と捉えることができる。わが国においては、世界の動きを受けて、林政審議会や国有林改革に関わる議論を通じ、まずは国有林において、その後、林業基本法や森林法の改正を経て、民有林にも及ぶ大転換を遂げた。

また、2000年の地方分権一括法の成立を契機に、地方自治体の権限が拡大されて地域特性に応じた政策実施が可能になるとともに、地域視点基軸の政策展開が国レベル・地方レベルにおいて構想され実現をみせるようになった。

しかし、木材生産から環境へ、国から地方へというように、政策理念・目標やその基本的ツールは大きく方向転換をしているのだが、その転換内容がドラスティックであるだけに、地域の多様性を踏まえた実現の回路形成にはなお課題が多く、この政策変化は必ずしも地方レベルや地域実態において定着しているとはいえない。

本論文は、こうした環境重視の森林政策の地域における受け止めの実態から、この政策転換が地域に定着するために解決しなければならない課題を明らかにすると同時に、その解決方法についても、当該地域の分析・考察に加え、先進的な海外の事例研究からも示唆を得ようとするものである。

町村レベルとして取り上げた地域は、木材生産重視の林業振興に先駆的に取り組んできた地域である。こうした地域が、環境重視の政策展開へいかにシフトしようとしているのか、その事例からは、いわば振幅が大きいと思われるだけに他の多くの地域に示唆するところも少なくない。事例として取り上げた住田町では、町独自の林業振興の

内容変更、すなわち公益的機能発揮のあり方としての森林の科学館構想などの展開を基礎に、政策や世界の動きとともに、森林認証制度や木質バイオマスによるエネルギー循環型政策の取り込みを行い、これまで以上に主体的・積極的に政策とも係わりながら地域問題の解決と地域振興ビジョンの再構成が図られている。森林認証による世界基準での森林管理を行うことによって、森林のみならず地域経済・社会の持続性の課題が一体のものとして認識され取り組まれるようになってきた。また、環境関連の補助金をいち早く取り込み、その事業実施や評価を住民組織の委員会によって行うことを先駆的に実施するという参加型行政運営システムにも前向きである。こうして地域の意識は徐々に変化してきているが、環境への配慮の経済的効果が実感しにくいだけに、新たな政策手法を行政職員自身が自らのものとし地域住民の参加意識や理解を得るためには、行政とも協力しつつ住民との間に立つ第三者的性格を持つ何らかの組織が必要であるといえる。

県レベルの環境重視型政策への転換の例としては、森林環境税を取り上げた。事例の岩手県では、行政と住民代表の協働で、多くの県民の参加を求めながら森林づくり県民税の検討・策定を行うべく努力してきた。しかし、これまでのトップダウン型の政策策定プロセスから脱しきれない行政と、無関心や戸惑いによって参加意識の高まらない住民の存在という構造が依然として大きなものとしてあり、その構造改変が環境型森林政策の定着には欠かせないことがわかった。

環境重視型森林政策の実現例として本論文で分析対象としたのはイギリスのニューフォレスト地域の森林管理である。そこでは、森林所有者と森林に係わって生活をする者、そして、さまざまな

機能を求めて森林にやってくる都市の人々、あるいは、環境や景観の維持・修復・保全の立場から森林管理に関心を持つ官や民のさまざまな主体、そうした人々の要請を上手に調整しながら森林管理を実施している。具体的現場とニーズの多様性に合わせて必要な住民組織を作ったり、歴史的な組織を編成しなおしたりして、それらの組織によって地域の森林管理を行っているのである。それら組織は地域住民だけでなく国や地方政府も対等なメンバーであり、地域の意見をまとめ上げるとともに、国や地方政府の政策を地域にあった政策へと調整するいわば政策的中間組織という機能を持っている。組織があるだけでなく、それらが定期的に地域の世論を聞く場を持ち、地域の問題解決に時間を置かず取り組んでいることが特徴である。

森林には今日、その有する多様な機能の発揮と享受を求めて、多くの主体からさまざまなニーズがある。それが環境重視型森林政策への移行の背景でもあった。それを実現するには、政策の実施過程においてはもちろんのこと、その策定過程においても、さまざまな利害関係者の多様な意見を反映し調整する役割が必要である。それは、事例でみてきたように森林の管理と利用をめぐる今日的枠組みでは、所有者や行政とステイクホルダーの間に立って相互の意向や理解を媒介・調整する組織といえよう。その具体的姿や機能のあり方は地域毎にそれぞれであり得ようが、環境重視型森林政策の実現には、これらの主体が一体となって森林管理を常にチェックしモニタリングすることが必要であり、多様な人々の意見を反映し、意思決定過程での透明性を確保することが重要である。森林政策のように地域住民すべてをステイクホルダーとするような政策の実現には、地域性を踏まえ、調整機能を持った、多くの住民と行政との協働の組織が不可欠である。